

Zur Reform der asylprozessualen Rechtsmittel

VB verfassungsblog.de/zur-reform-der-asylprozessualen-rechtsmittel/

Reinhard Marx Do 6 Sep 2018

Do 6 Sep 2018

Aktuell wird wieder über eine Reform der Rechtsmittel im Asylprozess diskutiert. Es ist nicht das erste Mal, die Konferenz der Justizminister hat das Thema wiederholt auf ihre Agenda gesetzt, jedoch bislang folgenlos. Drängende Fragen sind dabei die Verfahrensdauer, der Instanzenzug und der effektive Grundrechtsschutz. Das geltende Asylverfahrensrecht bildet in großen Teilen ein vom allgemeinen Verwaltungsrecht abweichendes Sonderrecht, mit erheblichen rechtsstaatlichen Problemen. Es gibt also Bedarf für Reformen, die aber gerade nicht zu weiteren Lasten der rechtsstaatlichen Garantien gehen dürfen. Der folgende Text gewährt einen Überblick über die komplexen Regelungen und gegenwärtige Missstände.



Sonderregelungen seit 1982 – Fristen

Mit dem Asylverfahrensgesetz von 1982 wurden erstmals vom allgemeinen Verwaltungsprozessrecht abweichende prozessuale Regelungen eingeführt, die weitgehend bis heute gelten. Dies betrifft zunächst vor allem gesonderte Fristenregelungen: So gilt im Asylprozess eine verkürzte Klagefrist von zwei Wochen anstelle der Monatsfrist. Der Eilrechtsschutz ist abweichend von § 80 Abs. 5 VwGO fristgebunden und innerhalb einer Woche zu beantragen (z.B. § 33 Abs. 6, § 34a Abs. 2 Satz 1, § 36 Abs. 3 Satz 1, § 71 Abs. 4 AsylG), im Flughafenverfahren sogar innerhalb von drei Tagen. Folge der einwöchigen Frist im Eilrechtsschutzverfahren ist, dass auch die Klage innerhalb von einer Woche einzureichen ist. Im Flughafenverfahren hat der Gesetzgeber allerdings 1993 „geschlafen“ und ist bis heute nicht aufgewacht: hier gilt ungeachtet der dreitägigen Frist für den Eilrechtsschutz nach wie vor die Klagefrist von zwei Wochen. Die zweiwöchige Klagefrist galt 2013 nach Einführung des fristgebundenen Eilrechtsschutzes auch im Dublin-Verfahren. Inzwischen ist durch Änderung von § 74 Abs. 1 Hs. 2 AsylG auch für das Dublin-Verfahren die Klagefrist auf eine Woche verkürzt worden. Obwohl Asylantragsteller hier anwaltlich vertreten sind, beginnt in diesem Verfahren die Frist mit der persönlichen Zustellung an den Antragsteller und „soll“ dem Verfahrensbevollmächtigten lediglich ein Abdruck des Bescheids „zugeleitet“ werden (§ 31 Abs. 1 Satz 5 und 7 AsylG). Dies kann selbst bei asylrechtlich spezialisierten Anwälten zu bösen Überraschungen führen, wenn das Büropersonal für die entsprechende Fristnotierung nicht entsprechend angewiesen ist und die Befolgung der Anweisung nicht fortwährend überwacht wird.

Rechtsschutzverkürzung – nicht nur durch Fristenregelungen

Bereits dieser Überblick zu Fristen verdeutlicht, wie seit 1982 im Asylprozess abweichend vom allgemeinen Verwaltungsprozess ein eigenständiges Prozessrecht geschaffen wurde. Eine weitere gravierende Abweichung von der VwGO ist die Möglichkeit, dass Klagen als offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet mit sofortiger Rechtskraft des Urteils abgewiesen werden (§ 78 Abs. 1 AsylG). Konnte nach früherem Recht nur die Kammer mit drei Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Richtern (§ 5 Abs. 3 Satz 1 VwGO, § 32 Abs. 6 Satz 1 AsylVfG1982) die Klage in der qualifizierten Form abweisen, kann das heute auch der Einzelrichter. Ebenso einschneidend ist der Ausschluss der Beschwerde im Eilrechtsschutzverfahren. Die Rechtsprechung hat diese vom Gesetzgeber nur für das Eilrechtsschutzverfahren vorgesehene Rechtsschutzverkürzung auf alle denkbaren Nebenentscheidungen wie z.B. das Prozesskostenhilfe-, Kostenrechtsverfahren erstreckt. Einige Obergerichte, so etwa der Hessische VGH, wenden den Beschwerdeausschluss sogar auf das dem Asylverfahren nachfolgende ausländerrechtliche Eilrechtsschutzverfahren an.

Eng begrenzter Zugang zur Berufung

Die verfassungsrechtlich im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG wohl bedeutsamste Abweichung vom allgemeinen Prozessrecht stellt die asylprozessuale Berufungszulassung dar. Während nach der VwGO der Berufungszulassungsantrag binnen Monatsfrist gestellt werden kann und für die Begründung eine weitere Monatsfrist eingeräumt wird, ist im Asylprozess der Berufungszulassungsantrag innerhalb eines Monats zu stellen und innerhalb dieser Frist zu begründen. Bis 2007 betrug diese Frist sogar nur zwei Wochen. Bedenkt man wie arbeitsaufwändig ein derartiger Antrag ist – gerade angesichts des verkürzten Kanons der Zulassungsgründe, hierzu nachfolgend – und wie arbeitsüberlastet gerade asylrechtlich spezialisierte Rechtsanwälte sind, lässt sich diese Fristregelung mit Art. 19 Abs. 4 GG kaum vereinbaren.

Zwei weitere asylprozessuale Besonderheiten sind die Gestaltung des Zugangs zur Berufung und der enge abschließende Kanon der Zulassungsgründe. Während nach § 124a VwGO auch das Verwaltungsgericht die Berufung zulassen kann, wird im Asylprozess der Zugang zur Berufung nur auf Antrag zugelassen (§ 78 Abs. 4 AsylG) und die Erfolgsquote des Zulassungsberufungsantrags ist gering. Ursprünglich konnte auch im Asylprozess das Verwaltungsgericht die Berufung zulassen (§ 32 Abs. 1 AsylVfG1982). Zudem sind die Zulassungsgründe beschnitten: im allgemeinen Verwaltungsprozessrecht sind es fünf, im Asylprozess nur drei, nämlich die Grundsatz- und Divergenzrüge sowie die absoluten Revisionsgründe nach § 138 VwGO (§ 78 Abs. 3 AsylG), wobei praktisch nur die Gehörsrüge von Bedeutung ist. Versperrt wird der Berufungszugang insbesondere bei der im Asylrecht so überaus wichtigen Tatsachenfeststellung: Nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO kann mit der Darlegung ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils die Rechtsanwendung und Beweiswürdigung im Zulassungsverfahren gerügt werden; im Asylprozess ist dies nicht zulässig. Dabei ist gerade im Asylrecht die verwaltungsgerichtliche Sachaufklärungspflicht so zentral. Verschärfend kommt hinzu, dass die Aufklärungsrüge im Asylprozess unzulässig ist, weil nur die Gehörsrüge (§ 138 Nr. 3 VwGO), nicht aber die Verfahrensrüge (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 in Verb. mit § 86 Abs. 1 VwGO) zur Verfügung steht; nur in seltenen Fällen können Mängel in der Aufklärung als Gehörsverletzung gerügt werden (s. hierzu Marx, Kommentar zum AsylG, 9. Aufl., 2017, §

Verfassungsbeschwerde als Ausweg?

Es bleibt deshalb bei fehlerhaften Urteilen oder bei einer auffällig hohen Abweisungsquote von Richtern nur die Verfassungsbeschwerde. Hier ist aber das Problem des Wertungsrahmens zu bedenken, denn nur bei Verletzung spezifischen Verfassungsrechts durch das Fachgericht kann das BVerfG auf Verfassungsbeschwerde hin eingreifen (BVerfGE 18, 85, 92; zuletzt 108, 282, 294). Die entsprechende Grenze lässt sich nicht immer präzise ziehen. Im Allgemeinen werden die normalen Subsumtionsvorgänge dem einfachen Recht zugeordnet, es sei denn, es werden Auslegungsfehler erkennbar, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von der Bedeutung eines Grundrechts, insbesondere vom Umfang seines Schutzbereichs beruhen und auch in ihrer materiellen Bedeutung für den konkreten Rechtsfall von einigem Gewicht sind, etwa wegen der Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung. Hierbei ist aber zu bedenken, dass das Asylrecht seit 2004 unionsrechtlich harmonisiert worden ist und das Asylgrundrecht des Art. 16a Abs. 1 GG nur noch ein Schattendasein fristet. Folge ist, dass die fehlerhafte Rechtsanwendung in der ersten Instanz weder mit Rechtsmitteln noch mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden kann.

Im Übrigen ist es rechtspolitisch höchst fragwürdig, einschneidende Rechtsverkürzungen damit zu rechtfertigen, es bliebe ja noch immer der Weg zum BVerfG. Es ist dies eine Rolle, die das Gericht aus nachvollziehbaren Gründen nicht übernehmen kann und möchte. Nach Möglichkeit sind verfahrens- und materiellrechtliche Konflikte in der Fachgerichtsbarkeit zu befrieden. So hat das BVerfG bei der Kontrolle des 1993 eingeführten Art. 16a GG den Fachgerichten ausdrücklich und originär die Aufgabe des Grundrechtsschutzes zugewiesen (BVerfGE 94, 166). Zugleich war diese Aufgabenzuweisung damals eine Reaktion auf die nach der Asylrechtsreform schlagartig angestiegene Zahl verfassungsgerichtlicher Eilrechtsschutzverfahren, diente also auch der eigenen Arbeitsentlastung und war als solche innerhalb des zweiten Senats nicht unumstritten.

Das besondere Prozessrecht steht dem Grundrechtsschutz im Weg

Obliegt in erster Linie den Fachgerichten die Aufgabe des Grundrechtsschutzes, muss der Gesetzgeber das durch entsprechende Gestaltung der Verfahren auch effektiv ermöglichen. Seit 1982 hat der Gesetzgeber aber einen Weg eingeschlagen, der den Verwaltungsgerichten die Wahrnehmung ihrer Aufgabe zunehmend erschwert. Die vom allgemeinen Verwaltungsprozessrecht abweichenden Regelungen sind in der Summe rechtsstaatlich höchst problematisch und bedürfen dringend der gesetzgeberischen Überprüfung. Doch das derzeit laufende Pilotprojekt der Ankerzentren läuft in die gegengesetzte Richtung, es führt den Sonderweg fort und bereitet die nächste Gesetzesänderung vor. Bayern ist hier bereits vorangegangen, als das einzige Bundesland, welches so genannte Ankerzentren eingerichtet hat – es sind sieben an der Zahl und eine Rechtsgrundlage dafür ist nicht ersichtlich. Erschwert wird dabei auch der

Zugang von Rechtsanwälten. Denn die seit 1992 mögliche, seit Ende der 1990er Jahre aber nicht mehr praktizierte Direktanhörung im Anschluss an die Meldung als Asylsuchender (§ 25 Abs. 4 Satz 1 AsylG) nimmt den Asylantragstellern das Recht, während der Anhörung durch einen Rechtsanwalt vertreten zu werden. Wird die Anhörung am Tag der Antragstellung durchgeführt, wird der Anwalt darüber nicht verständigt (Umkehrschluss aus § 25 Abs. 4 Satz 4 AsylG). Anstelle der Wohlfahrtsverbände soll die Verwaltung selbst die Verfahrensberatung übernehmen. Diese Ausschaltung der Rechtsanwälte ist unionsrechtswidrig. Denn Asylantragsteller haben nach Unionsrecht in allen Verfahrensphasen das Recht auf anwaltliche Vertretung (Art. 22 Abs. 1 der Asylverfahrensrichtlinie). Insbesondere bei der Anhörung zu den Asylgründen haben sie dieses Recht (Art. 23 Abs. 3 UAbs. 1 AsylVerfRL). Verfassungsrechtlich wird das Recht der Antragsteller nicht derart klar wie im Unionsrecht gewährleistet. Aus Art. 103 Abs. 1 GG kann ein Recht auf anwaltliche Vertretung nicht abgeleitet werden (BVerfGE 9, 124 (132); 31, 298 (301); 31,306 (308)). Das Rechtsstaatsprinzip verbietet es zwar grundsätzlich, den Antragstellern die Möglichkeit der anwaltlichen Vertretung zu nehmen, begründet aber keinen Anspruch auf anwaltliche Vertretung.

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Marx, Reinhard: *Zur Reform der asylprozessualen Rechtsmittel*, *VerfBlog*, 2018/9/06, <https://verfassungsblog.de/zur-reform-der-asylprozessualen-rechtsmittel/>.